

УДК 347.998.85:351.74:340.114

ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Володимир ІЛЬНИЦЬКИЙ,
аспірант кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

SUMMARY

On the European course of Ukraine began a new phase of development and formation of Ukrainian society, the main feature of which is democracy, political and economic pluralism. Questions sources of administrative activities were always relevant to administrative law, as this activity has no single codified act, in whatever industry standards and contained no consensus concerning the definition of the given issue. Administrative and procedural rules are in regulations, adopted by parliament, president, government, central and local executive authorities, local self-government. Sources are also international legal agreements of Ukraine, ratified by the Verkhovna Rada of Ukraine, international acts, recognized by Ukraine, which regulate the administrative and procedural relations.

Key words: administrative and procedural activities, internal affairs, sources.

АНОТАЦІЯ

Із європейським курсом розвитку України було розпочато якісно новий етап становлення й формування українського суспільства, основними ознаками якого є демократія, політичний та економічний плюралізм. Питання джерел адміністративно-процесуальної діяльності завжди були актуальними для адміністративного права, оскільки цей напрям діяльності не має єдиного кодифікованого акта, у якому б містились норми галузі, і не визначено єдиної думки стосовно цього питання. Адміністративно-процесуальні норми містяться в нормативних актах, які приймаються парламентом, президентом, урядом, центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування. Джерелами є також міжнародно-правові угоди України, ратифіковані Верховною Радою України, міжнародні акти, визнані Україною, що регулюють адміністративно-процесуальні відносини.

Ключові слова: адміністративно-процесуальна діяльність, органи внутрішніх справ, джерела.

Постановка проблеми. Європейський напрям розвитку органів внутрішніх справ в Україні дає змогу замислитись над проблемою регулювання та зміни чинного законодавства згідно з європейською моделлю діяльності правоохоронних органів.

Актуальність теми. В українській науковій літературі цій проблемі фрагментарно приділяли увагу багато вчених-адміністративістів, таких як Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна, Н.Б. Писаренко, Л.Л. Попова, І.П. Голосніченко, М.М. Тищенко, В.Д. Сорокін.

Отже, **мета статті** – аналіз багатьох точок зору стосовно питання поняття «джерела адміністративно-процесуальної діяльності органів внутрішніх справ».

Виклад основного матеріалу дослідження. Традиційно джерелами права вважаються нормативно-правові акти, санкціоновані звичаї, прецеденти, міжнародні угоди [1, с. 49]. Поняття «джерело адміністративного права» в юридичній науці вживається не тільки у формальному значенні, тобто як форма вираження права, а також у соціально-матеріальному значенні. У соціальному розумінні джерелом права є сукупність об'єктивно наявних економічних, політичних, демографічних, духовних та інших обставин суспільного розвитку, свідомості й волі народу України, які визначають зміст нормотворчої діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування щодо встановлення загальнообов'язкових правил поведінки в галузі державного управління [2, с. 2].

Джерела адміністративно-процесуальної діяльності органів внутрішніх справ становлять певну систему, яка включає в себе Конституцію України, міжнародні до-

говори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, закони та інші акти, що мають силу закону, постанови Верховної Ради України, укази й розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативні накази керівників центральних органів виконавчої влади, рішення Конституційного Суду України, оскільки в результаті діяльності цього органу можуть тлумачитися або визнаватися такими, що не відповідають Конституції України, окрім адміністративно-правові норми. Система джерел адміністративно-процесуальної діяльності органів внутрішніх справ – послідовне, ієрархічне розташування по вертикалі нормативно-правових актів і підзаконних актів за юридичною силою шляхом підпорядкування та базування акта меншої сили акту більшої сили або вищому актові, а також міжнародні договори й угоди, ратифіковані Верховною Радою України.

Для з'ясування поняття джерела адміністративно-процесуальної діяльності, треба розглянути кожне джерело окремо.

Конституція України. Конституція України має основоположну роль у діяльності органів внутрішніх справ. Ст. 8 зазначає, що Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони й інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України та повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина гарантується безпосередньо на підставі Конституції України. Це єдиний нормативно-правовий акт найвищої юридичної сили, який є Основним Законом

суспільства й держави, регулює найважливіші суспільні відносини, містить норми прямої дії, має особливий порядок прийняття, унесення до нього змін і доповнень і його захисту, гарантування. Конституція України має низку характерних ознак. По-перше, Конституція за своєю сутністю є Основним Законом, що виражає волю Українського народу та політику держави; по-друге, за змістом Конституція має вищу юридичну силу; по-третє, норми Конституції є нормами прямої дії; по-четверте, Конституція приймається й уводиться в дію відповідно до передбаченої законом спеціальної процедури; спеціальна процедура передбачена і щодо внесення змін і доповнень до Конституції України; по-п'яте, чинне законодавство передбачає спеціальний механізм правового захисту, гарантування Конституції.

Конституція становить базу для прийняття інших законодавчих і підзаконних актів, що підкреслює її значущість у системі правового регулювання правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ.

Отже, значення Конституції України як провідного джерела в адміністративно-процесуальній діяльності органів внутрішніх справ полягає в тому, що вона слугує базою для появи інших джерел, закріплює основні принципи здійснення діяльності.

Міжнародні договори. Прагнення України до повноправного входження до європейської й світової спільноти мають підкріплюватись, серед іншого, її цілеспрямованими заходами щодо вдосконалення міжнародного співробітництва, зокрема по лінії органів внутрішніх справ. Співробітництво органів внутрішніх справ України з правоохоронними органами зарубіжних країн у протидії злочинності зазначено в Законах України: «Про міліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» тощо [3, с. 22]. На сучасному етапі керівництво Міністерство внутрішніх справ України (далі – МВС України) на належному рівні приділяє увагу питанням співпраці у припиненні правопорушень. Основним документом у цій сфері є Наказ МВС України «Про організацію міжнародної діяльності органів внутрішніх справ України» від 15.05.2007 р. № 158, у якому розглядаються питання організації та координації міжнародної діяльності органів внутрішніх справ щодо взаємодії з правоохоронними органами зарубіжних країн у проведенні оперативно-розшукових заходів, підготовці міжнародних договорів, протоколів тощо [4]. Міжнародний договір може бути складений у вигляді одного чи кількох документів. Договір складається або мовами всіх договірних сторін, або однією чи кількома узгодженими між ними мовами. Договори, укладені в межах міжнародних організацій, складаються офіційними мовами цих організацій.

На сьогодні Україною підписано більше ніж сто міжнародних договорів практично зі всіма республіками колишнього СРСР, а також із багатьма країнами Європи, Азії, Африки та Америки, зокрема з обміну досвідом щодо підготовки підрозділів підтримання громадського порядку, припинення й запобігання правопорушенням і обміну досвідом діяльності органів внутрішніх справ в адміністративно-процесуальному напрямі.

Співпраця із міжнародними партнерами дуже важлива для діяльності органів внутрішніх справ, оскільки міжнародний досвід і підтримка спрямовують діяльність до демократизації суспільства та країни, підвищують авторитет і довіру суспільства. Закон України «Про міжнародні договори» у ст. 19 зазначає, що чинні міжнародні догово-

ри України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства й застосовуються в порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, визначено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору. Цей Закон визначає значущість міжнародного договору як невід'ємного джерела.

Закони й інші акти, які мають силу закону. Важливу та вирішальну роль у діяльності органів внутрішніх справ відіграють законодавчі акти, а саме: закони України й кодифіковані нормативно-правові акти, тобто кодекси. Як зазначалось раніше, поки що немає Закону України «Про органи внутрішніх справ», тому й діяльність цих органів регулюється окремим Законом. Більшість нормативно-правових і підзаконних актів розглядають діяльність органів внутрішніх справ, у тому числі адміністративно-процесуальну діяльність, фрагментарно, але Закони України більш повно та глибоко регулюють усі аспекти, котрі стосуються того чи іншого органу внутрішніх справ. Сюди можна зарахувати Закон України «Про міліцію» від 20.12.1990 р. № 565-XII [31], який своєю юридичною силою регулює всі питання стосовно міліції і є базовим законом; Закон України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» від 10.01.2002 р. № 2925-III; Закон України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» від 22.02.2006 р. № 3460-IV, у Статуті визначаються сутність службової дисципліни, обов'язки осіб рядового й начальницького складу органів внутрішніх справ України стосовно її дотримання, види заохочень і дисциплінарних стягнень, порядок і права начальників щодо їх застосування, а також порядок оскарження дисциплінарних стягнень [6]; Закон України «Про національну гвардію України» від 13.03.2014 р. № 876-VII, що визначає правові засади організації та порядку діяльності Національної гвардії України, її загальну структуру, функції й повноваження; низка інших Законів України, які фрагментарно регулюють адміністративно-процесуальну діяльність органів внутрішніх справ [5]. Великою прогалиною є відсутність Закону України «Про органи внутрішніх справ», який не тільки подавав би визначення поняття органів внутрішніх справ й установлював структуру, а й регулював їхню діяльність, у тому числі й адміністративно-процесуальну.

Кодифікація є одним із важливих напрямів систематизації адміністративного права. Вона має на меті впорядкування й удосконалення чинного нормативно-правового матеріалу через його оброблення та викладання за певною системою у вигляді збірників актів чи у формі об'єднаних кодифікованих актів. Завдяки кодифікації з'являються нові комплексні акти – кодекси, устави, положення; водночас перестають існувати норми, що діяли до цього. Кодифікація має офіційний характер, і її здійснюють державні органи, наділені відповідною компетенцією.

В Україні було проведено кропітку роботу щодо кодифікації адміністративно-правових актів; наслідком її стало прийняття 07.12.1984 р. Кодексу України про адміністративні правопорушення (набрав чинності із 01.06.1985 р.). Він складається із 5 розділів [2, с. 56]. Також поряд із Кодексом про адміністративні правопорушення адміністративно-процесуальну діяльність регулює й Кодекс адміністративного судочинства від 06.07.2005 р.

Підзаконні нормативно-правові акти. До підзаконних нормативно-правових актів можна зарахувати такі: постанови Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України, постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативні накази керівників центральних органів виконавчої влади, нормативно-правові акти Верховної Ради й Ради міністрів Автономної Республіки Крим. Підзаконні нормативно-правові акти за своєю сутністю є нормативними актами компетентних органів, що видаються на підставі закону для його виконання та не повинні суперечити йому. Підзаконність нормативно-правових актів не означає їхньої меншої юридичної обов'язковості. Проте їхня юридична сила не має такої самої загальності й верховенства, як це властиво законом, хоча вони посідають важливе місце в усій системі нормативного регулювання, оскільки забезпечують виконання законів шляхом конкретизованого нормативного регулювання всього комплексу суспільних відносин. Підзаконні нормативно-правові акти являють собою чітко визначену ієрархічну систему, кожен елемент якої відрізняється один від одного юридичною силою. Юридична сила підзаконних нормативних актів залежить від становища органів держави, які видають ці акти, їхньої компетенції, а також характеру і призначення самих актів. Акт нижчої державної інстанції повинен знаходитися не лише «під законом», а й «під» нормативними актами всіх вищих державних органів, яким він покликаний відповідати [7].

Постанови Верховної Ради України мають організаційно-правовий характер і за юридичною силою є наступним після законів рівнем. Наприклад, 25.12.1990 р. Постановою Верховною Радою Української РСР «Про порядок введення в дію Закону Української РСР «Про міліцію» було визначено організаційно-правовий характер введення в дію Закону України «Про міліцію», який стосувався б незалежної України.

Укази та розпорядження Президента України. Згідно з ч. 3 ст. 106 Конституції України, на виконання своїх повноважень Президент України може приймати два види правових актів – укази й розпорядження. Правові акти Президента України можуть бути визнані Конституційним Судом України неконституційними, що має своїм наслідком втрату ними чинності з моменту прийняття такого рішення. Наприклад, Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо запобігання зникненню людей, удосконалення взаємодії правоохоронних та інших органів виконавчої влади в їх розшуку» від 18.01.2001 р., з метою забезпечення захисту життя і здоров'я, прав і свобод громадян, зміцнення правопорядку, запобігання зникненню людей, удосконалення взаємодії правоохоронних та інших органів виконавчої влади в їхньому розшуку, відповідно до ст. 102 Конституції України [8].

Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України. Ст. 117 Конституції України зазначає, що Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови й розпорядження, які є обов'язковими до виконання, а ст. 35 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» говорить, що акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов, а акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань – у формі розпоряджень [9].

Деякі науковці зараховують до адміністративно-процесуальної діяльності органів внутрішніх справ рішення Конституційного Суду України як джерела. Питання юридичної природи актів Конституційного Суду України

є актуальним і потребує теоретичного дослідження та законодавчого вдосконалення. Згідно з Конституцією України, є два основних види актів органу конституційної юрисдикції: 1) рішення – їх Конституційний Суд України ухвалює з питань конституційності законів та інших правових актів і офіційного тлумачення Конституції України й законів України; 2) висновки – їх Конституційний Суд України дає у справах щодо відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів... Отже, рішення Конституційного Суду України мають загальнооб'язковий характер, ухвалюються за особливою процедурою розгляду справ, у них установлюється зміст правового акта, що є предметом конституційного контролю, і здійснюється тлумачення Конституції й законів України. Але досить дискусійним залишається питання зарахування рішення Конституційного Суду України до джерела адміністративно-процесуальної діяльності органів внутрішніх справ, оскільки рішення Конституційного Суду покликані забезпечувати конституційність низки нормативно-правових актів, офіційне тлумачення норм Конституції й законів України. Такі акти мають багаторазове застосування і є обов'язковими на території України. Конституційний Суд України не є нормотворчим органом, уповноваженим ухвалювати закони та інші нормативно-правові акти, а тому винесені ним рішення щодо регулювання діяльності мають додатковий допоміжний характер [10, с. 637].

Є також погляди, що до джерел належать судові прецеденти і правові звичаї. Нормальне функціонування суспільних відносин не завжди вимагає прямого державного впливу. Непоодинокі випадки, коли ефективними є механізми саморозвитку й саморегуляції. Зазначені форми регулювання останнім часом усе частіше почали використовуватись і в публічному праві. Одним із таких регуляторів та способів правостановлення може бути і звичай. Але щодо нього на сьогодні існують різні точки зору, а саме: чи є він регулятором суспільних відносин і особливо такої суто державної сфери, як адміністративне право; чи взагалі може йти мова про те, щоб звичай офіційно був визнаним джерелом права? Однозначності із цього приводу в наукових колах немає.

Для визнання норми-звичаю правовим звичаєм, що захищається судом, ця норма повинна виражати тривалу правову практику; відображати однакову практику як дії, так і бездіяльності; утілювати природну та розумну потребу в правовому регулюванні ситуації. Необхідність застосування норми-звичаю доводиться в суді або в адміністративному органі. Ст. 18 Конституції України визначає пріоритетне значення звичаїв загального міжнародного права («загальновизнаних принципів і норм міжнародного права») національними судовими й адміністративними органами України при здійсненні юридичних оцінок зовнішньополітичної діяльності України. Принцип **non bis in idem** – принцип юридичної відповідальності, який означає, що особа не може бути притягнута до юридичної відповідальності двічі за одне й те саме правопорушення. Принцип **non bis in idem** походить із античних часів. Ще Демосфен дійшов висновку, що закон забороняє судити одну й ту саму людину двічі з одного приводу. Принцип був закріплений і у Зводі законів Юстиніана (*Corpus Juris Civilis*).

Проте згодом він піднявся до статусу міжнародно-визнаного права людини, зокрема в європейському праві, де він є невід'ємною складовою права на справедливий су-

довий розгляд. Можна дійти висновку, що саме ця нормативна складова джерел адміністративно-процесуальної діяльності, котра пройшла крізь простір часу й закріпилася в нормативно-правових актах і нашої держави у ст. 61 Конституції України: «Ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення».

Судовий прецедент. На сьогодні питання щодо обмеження прав і свобод людини з боку інститутів державної влади набуло особливої ваги в контексті ідеї та практики правової державності. Предметом постійного занепокоєння правозахисної спільноти є факти порушень прав і свобод людини не стільки іншими особами, скільки державою. Важливе місце в системі органів спеціальної компетенції щодо захисту особистих прав і свобод людини посідають органи внутрішніх справ. Як у вітчизняній, так і у світовій юридичній науці поки що не надано єдиного універсального поняття органів внутрішніх справ і правоохоронної діяльності. Єдиним критерієм, що їх об'єднує, є їхнє завдання щодо практичного застосування встановлених у державі законів з метою охорони громадського порядку, припинення правопорушень, виконання судових рішень тощо. На прикладі міжнародного досвіду досить важливим джерелом законодавства США прийнято вважати загальне (прецедентне) право. Серед прецедентів головна роль належить рішенням Верховного Суду США, які є обов'язковими як на федеральному рівні, так і для окремих штатів. Факти зловживання владою та порушення прав людини поліцейськими свідчать про необхідність активізації контролю над діями поліції навіть за можливого зниження тенденції до зловживань.

Висновки. Отже, виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що єдність джерел права означає єдність вираженої в законі верховної державної волі. Важливим є стратегія уряду й влади щодо вдосконалення та реформування старого законодавства, прийняття нового на базі міжнародного досвіду й світової практики із долученням закордонних фахівців. У 2014 р. було розроблено проект концепції першочергових заходів реформування системи МВС, яка передбачає реформування органів внутрішніх справ у два етапи шляхом прийняття низки нормативно-правових актів, що поліпшили б авторитет органів внутрішніх справ і покращили показники довіри населення до цих органів та виконаної ними роботи. Джерела адміністративно-процесуальної діяльності органів внутрішніх справ – це встановлені державою або визнані нею офіційні документи, які приймаються або створюються уповноваженими на те органами й посадовими

особами, форми виявлення та закріплення норм права, що надає їм юридичного, загальнообов'язкового значення. Ці джерела розташовані за принципом їхньої ієрархічності й підпорядкованості, утворюють цілісну систему, її вертикальна структура будується так, що розпорядження одних джерел видаються на основі вищих джерел. Чітка підпорядкованість джерел права, законодавчо закріплена та забезпечена за допомогою юридичних механізмів, має важливе соціально-політичне значення.

Список використаної літератури:

1. Фінансове право України : [підручник] / [Г.В. Бех, О.О. Дмитрик, І.Є. Криницький] ; за ред. М.П. Кучерявенка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 320 с.
2. Константиї О.В. Джерела адміністративного права України : [монографія] / О.В. Константиї. – К. : Українське агентство інформації та друку «Рада», 2005. – 120 с.
3. Бабакін В.М. Співробітництво органів внутрішніх справ України з правоохоронними органами зарубіжних країн щодо протидії молодіжній злочинності / В.М. Бабакін // Форум права. – 2014. – № 2. – С. 22–28. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm.
4. Про організацію міжнародної діяльності органів внутрішніх справ України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 15.05.2007 р. № 158 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : 2014_2_6.pdf.
5. Про національну гвардію України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/876-18>.
6. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3460-15>.
7. Мошняга Л.В. Нормативно-правові акти України / Л.В. Мошняга [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bs-p.ru/grazhdanskoe_pravo/normativno-pravovi_akti_ukraini.html.
8. Про додаткові заходи щодо запобігання зникненню людей, удосконалення взаємодії правоохоронних та інших органів виконавчої влади в їх розшуку : Указ Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/20/2001>.
9. Про Кабінет Міністрів України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
10. Химчук Н.І. Рішення Конституційного Суду України як джерело цивільного права / Н.І. Химчук // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 634–638. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09xnidcp.pdf>.